

Detlef Nolte

**Demokratie und Marktwirtschaft
in Lateinamerika:
Politische Institutionen und wirtschaftliche
Reformen in der Wahrnehmung der Bürger**

Quito, Buenos Aires, La Paz und wieder Quito. Die Fernsehbilder schienen sich zu wiederholen: Massendemonstrationen gegen die Regierung, politisch motivierte Gewalt in den Straßen, und Präsidenten, die fluchtartig ihr Amt abgeben oder zum Rücktritt gezwungen werden. Während Afrika als Region der “failed states” gilt, wurde Lateinamerika zeitweilig als Region der “failed presidencies” wahrgenommen. Seit Ende 2005 richtet sich das Augenmerk internationaler Beobachter verstärkt auf die Wahlen in Lateinamerika, welche zunächst einmal in der Außenwahrnehmung der Region die politischen Krisensymptome in den Hintergrund gedrängt haben, soweit die siegreichen Kandidaten nicht selbst als Teil der Krise angesehen werden. Zwischen November 2005 und Dezember 2006 finden in 11 von 18 lateinamerikanischen Ländern Präsidentschaftswahlen statt. Nach den Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit bleibt abzuwarten, ob alle im aktuellen Wahlzyklus 2005/2006 gewählten Präsidenten ihre Amtszeit beenden werden.

Vor dem Hintergrund verschiedener politischer Krisenindikatoren sollen nachfolgend die Meinungsumfragen des *Latinobarómetro*, die in Lateinamerika seit 1996 jährlich durchgeführt werden, im Hinblick auf die Verankerung der Demokratie in der Region interpretiert werden. Dabei wird insbesondere auf die Wahrnehmung von Defiziten der politischen Institutionen und das Verhältnis zwischen Demokratie und Marktwirtschaft eingegangen. Es handelt sich um Perzeptionen über den Zustand der Demokratie, die im Zusammenspiel mit anderen Faktoren, wie etwa institutionellen Krisen, interpretiert werden müssen.

1. Eine durchwachsene Bilanz und unterschiedliche Prognosen für die Demokratie in Lateinamerika

In einem von der *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO) in Chile 2004 herausgegebenen Bericht über die Regierbarkeit (*gobernabilidad*) in Lateinamerika heißt es rückblickend über die Ergebnisse des Demokratisierungsprozesses, der Anfang der 1980er Jahre in der Region einsetzte:

Nach mehr als zwanzig Jahren ist die Region noch weit von der erwarteten Stabilität entfernt. Dies ist auf eine Vielzahl von externen und internen Faktoren zurückzuführen, die zusammen aus Lateinamerika eine Zone hoher Verwundbarkeit machen (FLACSO 2004: 17; Übers. D. N.).

Nach einer Aufstellung in der gleichen Studie waren seit Beginn der 1990er Jahre bis Ende 2005 insgesamt 35 politisch-institutionelle Krisen zu verzeichnen, darunter fünf Staatsstreiche und 19 Krisen, in welche das Militär involviert war. Seit Ende der 1990er Jahre zeigt sich einerseits ein leichter Trend zum Rückgang der Zahl politisch-institutioneller Krisen. Wichtiger noch sind die qualitativen Verschiebungen zwischen den verschiedenen Krisendimensionen. Staatsstreiche und militärische Interventionen haben deutlich abgenommen, demgegenüber hat die Zahl der Absetzungen und vorzeitigen Rücktritte von Präsidenten zugenommen. Auch die zukünftige Entwicklung der Demokratien in der Region wird von externen Beobachtern eher mit Skepsis betrachtet. In einem vom *National Intelligence Council* der USA in Auftrag gegebenen Strategiepapier über mögliche Szenarien für Lateinamerika bis zum Jahr 2020, wird folgende Prognose hinsichtlich der Aussichten "demokratischer Regierbarkeit" abgegeben:

Ein beachtlicher Teil der Region wird von wiederkehrenden Regierungskrisen betroffen sein. Eine Kluft zwischen den Erwartungen der Menschen und der Befriedigung ihrer Interessen durch die Regierung und die Gesellschaft wird der gemeinsame Nenner sein: Armut und Ungleichheit, gekoppelt mit der abnehmenden politischen Fähigkeit Lösungen umzusetzen und das Scheitern von Reformen, um dauerhaftes Wirtschaftswachstum sicher zu stellen, wird die Legitimität von Regierungen und politischen Akteuren erodieren und zu einem hohen sozialen Konfliktniveau beitragen. Schwache Regierungen und populistische oder autoritäre Führer werden nur einen geringe oder gar keinen Beitrag zur Institutionalisierung leisten. Dies ist das Szenario, mit dem die Mehrzahl der südamerikanischen und karibischen und einige zentralamerikanische Natio-

nen wahrscheinlich konfrontiert sein werden (NIC 2004: 10-11; Übers. D. N.).

Tabelle 1: Politisch-Institutionelle Krisen 1990-2005

Land/Jahr	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
Argentinien	M											P				
Belize																
Bolivien														MP		P
Brasilien			P													
Chile	M			M		M										
Costa Rica																
Ecuador								P			P					P
El Salvador																
Guatemala				S				M								
Haiti		S				M						M			P	
Honduras		M						M								
Kolumbien						M										
Kuba																
Mexiko																
Nicaragua						M										
Panama						M										
Paraguay					M	M	M			P	M					
Peru			S								MP					
Surinam	S															
Uruguay																
Venezuela			M	P												
S (= 5)	1	1	1	1												
M (= 19)	2	1	1	1	1	6	1	2								
P (= 11)			1	1				1								
SMP (= 35)	3	2	3	3	1	6	1	3								

S = Staatsstreich.

M = Meuterei oder Spannungen mit dem Militär.

P = Absetzung oder Rücktritt des Präsidenten.

Soweit der Präsident als Ergebnis eines Staatsstreichs (S) sein Amt verlor, wurde dies nicht als gesondertes Ereignis (P) gewertet.

Quelle: FLACSO (2004: 19) und Korrekturen/Ergänzungen des Autors.

Nach dieser generellen Prognose wird allerdings eine Differenzierung nach Ländergruppen vorgenommen. Für eine erste Gruppe werden Fortschritte im Hinblick auf das Ausmaß demokratischer Regierbarkeit erwartet. Brasilien wird teilweise dieser Gruppe zugeordnet, ist aber mit größeren innenpolitischen und sozialen Herausforderungen konfrontiert. Für eine weitere Gruppe von Ländern wird das Risiko größerer institutioneller Krisen und einer stärkeren Intervention des Militärs oder der Sicherheitskräfte in der Politik gesehen. Dazu gehören Paraguay, Bolivien, Guatemala und Venezuela. Haiti wird zu den "failed states" gezählt. Prozesse des Staatszerfalls und des Entstehens rechtsfreier Räume werden auch für einzelne Regionen, nicht Staaten, in den Andenländern prognostiziert. Für die übrigen, nicht gesondert aufgelisteten lateinamerikanischen Staaten gelten die allgemeinen Prognosen.

Die Skepsis in der Außenansicht der lateinamerikanischen Demokratien spiegelt sich in der Innenansicht der Bürger und Bürgerinnen wieder. Meinungsumfragen, die seit Mitte der neunziger Jahre in ganz Lateinamerika mittels des *Latinobarómetro* durchgeführt werden, dokumentieren, dass nur eine Minderheit der Lateinamerikaner/innen mit der Funktionsweise der Demokratie in ihren Ländern zufrieden ist, wobei in jüngster Vergangenheit beachtliche Schwankungen in den Zustimmungswerten zu verzeichnen waren. So ging zwischen 1997 und 2005 im lateinamerikanischen Durchschnitt der Anteil der befragten Lateinamerikaner/innen, der sich mit der Funktionsweise der Demokratie zufrieden äußerte, von 41% auf 31% zurück – zwischenzeitlich war 2001 mit 25% ein Tiefststand erreicht worden –, wobei sich zwischen den Ländern beachtliche Unterschiede zeigten: Spitzenreiter – mit weitem Abstand – sind Uruguay und Venezuela, gefolgt von Chile und der Dominikanischen Republik.

Die Unzufriedenheit der Lateinamerikaner/innen mit der Funktionsweise der Demokratie bezieht sich gleichermaßen auf Institutionen wie Personen, wobei allerdings in jüngster Vergangenheit – in den Jahren 2004 und 2005 – eine Trendwende zu verzeichnen ist: Einige politische Akteure und Institutionen konnten einen deutlichen Vertrauensgewinn verzeichnen. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob sich dieser Trend verfestigt.

Tabelle 2: Grad der Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie 1996-2005

(in % der Befragten, die sich "zufrieden" oder "sehr zufrieden" mit der Funktionsweise der Demokratie äußerten)

	1996	1997	1998	1999 2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentinien	34	42	49	46	20	8	34	34	34
Bolivien	25	34	34	22	16	24	25	16	24
Brasilien	20	23	27	18	21	21	28	28	22
Chile	27	37	32	35	23	27	33	40	43
Costa Rica	51	68	54	61	51	75	47	48	39
Dom. Rep.	--	--	--	--	--	42	--	36	43
Ecuador	34	31	33	23	15	19	23	14	14
El Salvador	26	48	48	27	21	38	33	37	37
Guatemala	16	40	57	35	16	35	21	21	28
Honduras	20	50	37	44	36	62	37	30	26
Kolumbien	16	40	24	27	7	12	22	30	29
Mexiko	11	45	21	37	26	17	18	17	24
Nicaragua	23	50	27	16	24	59	31	20	18
Panama	28	39	34	47	21	44	24	35	20
Paraguay	22	16	24	12	10	7	9	13	17
Peru	28	21	17	24	16	17	11	7	13
Uruguay	52	64	68	69	55	52	43	45	63
Venezuela	30	35	35	55	41	40	38	42	56
Latein-amerika	27	41	37	37	25	32	28	29	31

Quelle: Latinobarómetro (1996-2005).

Nimmt man das Vertrauen in die politische Institutionen, so vertrauten im Durchschnitt 2003, dem Jahr mit den bisher niedrigsten Werten, gerade einmal 30% (2005: 43%) der Lateinamerikaner ihren Präsidenten, 20% (2005: 31%) der Justiz, 17% (2005: 28%) dem Parlament und 11% (2005: 19%) den Parteien. Nur 16% (2004) vertrauten ihren Mitbürgern. Dieser Wert verweist auf ein geringes soziales Kapital in der Region, das als Voraussetzung für kollektives Handeln und Indikator für eine demokratische Zivilgesellschaft angesehen werden kann. Seit 2003 sind die Vertrauenswerte für einige politische Institutionen deutlich angestiegen. Die bei weitem höchsten Werte (2005)

erhält die Kirche (71%), gefolgt vom Fernsehen (44%), den Präsidenten (43%) und den Streitkräften (42%), denen immerhin zwei von fünf der befragten Lateinamerikaner und Lateinamerikanerinnen Vertrauen entgegen bringen.

Tabelle 3: Vertrauen in Institutionen 1996-2005
(% "viel" oder "etwas")

	1996	1997	1998	1999 2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kirche	76	74	78	72	72	71	62	71	71
Fernsehen	50	46	45	42	49	45	36	38	44
Streitkräfte	41	42	38	43	38	38	30	40	42
Präsident	--	30	38	39	30	--	31	37	43
Banken	--	--	--	--	--	36	27	41	39
Gemeinden	--	--	--	--	31	32	--	34	37
Polizei	30	36	32	29	30	33	29	37	37
Justiz	33	36	32	34	27	25	20	32	31
Regierung	--	--	28	--	--	25	24	30	36
Parlament	27	36	27	28	24	23	17	24	28
Parteien	20	28	21	20	19	14	11	18	19

Quelle: *Latinobarómetro* (2005: 54).

Betrachten wir die politischen Akteure, so sind es die politischen Parteien, die besonders kritisch bewertet werden, sowohl in den Umfragen des *Latinobarómetro* als auch in einer Elitenbefragung des *United Nations Development Programs* (PNUD 2004a: 162-164). Die Kritik auf Eliteebene richtet sich vor allem gegen den Personalismus und die fehlende innerparteiliche Demokratie. Nach der Schwächung klientelistischer Strukturen, die in vielen Ländern jedoch gleichwohl fortbestehen (s.u.), ist es den Parteien vielerorts nicht gelungen, ihr programmatisches und personelles Angebot zu modernisieren.

Auch die Parlamente genießen wenig Vertrauen, die Werte liegen deutlich unter denen der Präsidenten. Es sind vor allem die Regierungen und Präsidenten, die in den vergangenen Jahren an Vertrauen gewonnen haben. Darin spiegelt sich zum einen ein Vertrauensvorsprung gegenüber neu gewählten Präsidenten (Uruguay), zum anderen der wirtschaftliche Aufschwung in vielen Ländern (s.u.) wider. Immerhin acht von 18 lateinamerikanischen Präsidenten erreichten 2005

zeitweilig Zustimmungswerte von über 50%, einige sogar deutlich darüber. Regierungen und Präsidenten werden nach ihren Leistungen bewertet, die Zustimmung zur Demokratie wird anscheinend maßgeblich von der wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst (s.u.). Gegenüber der politischen Elite in ihrer Gesamtheit fiel der Vertrauensgewinn wesentlich bescheidener aus, d.h. gegenüber den Politikern herrscht weiterhin Misstrauen vor.

Tabelle 4: Zustimmung und Vertrauen in Regierung, Präsident und politische Elite 2001-2005

(lateinamerikanischer Durchschnitt und nach Ländern in %)

	2001	2002	2003	2004	2005
Zustimmung zur Regierung	--	36	38	42	49
Vertrauen in den Präsidenten	30	--	31	37	43
Vertrauen in die politische Elite	26	29	--	--	33

	Zustimmung zur Regierung	Vertrauen in den Präsidenten	Vertrauen in die politische Elite	Zufriedenheit mit der Demokratie
Uruguay	72	72	68	63
Chile	65	67	53	43
Venezuela	65	61	50	56
Kolumbien	69	62	40	29
Argentinien	71	62	34	34
Dom. Rep.	62	53	36	43
Bolivien	60	34	25	24
El Salvador	58	61	32	37
Lateinamerika	49	43	33	31
Brasilien	47	45	26	22
Guatemala	44	25	23	28
Mexiko	41	35	27	24
Honduras	39	28	24	26
Paraguay	39	40	34	17
Panama	39	37	22	20
Costa Rica	32	32	29	39
Nicaragua	32	17	18	18
Ecuador	24	14	22	14
Peru	16	13	16	13

In **fett** die Länder, die über dem lateinamerikanischen Durchschnitt liegen.

Quelle: *Latinobarómetro* (2005: 7).

Tabelle 5: Wahlen – Transparenz und Effizienz (2005)

Fragen:

- Glauben Sie, dass im allgemeinen die Wahlen in diesem Land sauber oder betrügerisch sind?
- Wie man wählt, kann die Dinge in der Zukunft beeinflussen?

Land	Saubere Wahlen in %	Effizienz in %
Argentinien	51	64
Bolivien	18	46
Brasilien	26	64
Chile	70	60
Costa Rica	55	48
Dominikanische Rep.	36	60
Ecuador	20	45
El Salvador	33	61
Guatemala	23	51
Honduras	25	45
Kolumbien	27	60
Mexiko	22	64
Nicaragua	21	55
Panama	54	59
Paraguay	34	54
Peru	13	49
Uruguay	87	80
Venezuela	49	68
Lateinamerika	37	54

Quelle: *Latinobarómetro* (2005: 11).

Das Misstrauen gegenüber der Politik und den politischen Institutionen manifestiert sich auch in der Bewertung der Wahlen. Obwohl in den vergangenen Jahren nur wenige Fälle von gravierendem Wahlbetrug bekannt geworden sind, problematische Wahlen häufig von internationalen Wahlbeobachtungsmissionen überwacht wurden und den lateinamerikanischen Demokratien in den gängigen internationalen Rankings (Freedom House, Bertelsmann-Transformations-Index) fast durchgängig der Status von zumindest elektoralen Demokratien, in denen die Wahlen weitestgehend demokratischen Standards entsprechen, zugeschrieben wurde, glaubt nur eine Minderheit der Latein-

amerikaner, dass die Wahlen in ihren Ländern “sauber” gewesen sind – mit abnehmender Tendenz seit 1995 (44%; 2005: 37%) und beachtlichen Unterschieden zwischen den Ländern. Dessen ungeachtet glaubt eine deutliche Mehrheit der Befragten, mit der Stimmabgabe die Politik beeinflussen zu können.

2. Schwankende Unterstützung für die Demokratie

In keinem der lateinamerikanischen Staaten (Ausnahme Kuba) hat sich seit Beginn der “dritten Demokratiewelle” auf Dauer ein nicht demokratisches System etablieren können. Spricht dieser Sachverhalt trotz politisch-institutioneller Krisen und in einigen Ländern niedrigen Vertrauenswerten für eine Verankerung demokratischer Institutionen in der Region? Wie stark ist der Rückhalt für die Demokratie und die sie tragenden Institutionen in der Bevölkerung? In den Umfragen des *Latinobarómetro* wird den Interviewpartnern seit 1996 regelmäßig die Frage gestellt:

Mit welcher der folgenden Aussagen sind Sie eher einverstanden?

Die Demokratie ist jeglicher anderen Regierungsform vorzuziehen.

Unter bestimmten Bedingungen ist eine autoritäre Regierung einer demokratischen vorzuziehen.

Für Leute wie mich macht es keinen Unterschied zwischen einem demokratischen und einem autoritären Regime.

Nachdem der Anteil der Befragten, der sich für die Option “die Demokratie ist jeglicher anderen Regierungsform vorzuziehen” entschieden, in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre im lateinamerikanischen Durchschnitt bei 60% gelegen hatte, war 2001 ein deutlicher Rückgang der Zustimmung auf 48% zu verzeichnen, um dann wieder auf knapp über 50% anzusteigen. In den Jahren 2003 bis 2005 waren es jeweils 53% der Befragten, welche die Demokratie jeglicher anderen Regierungsform vorzogen. Allerdings waren 24% (2004) dieser Gruppe mit der Funktionsweise der Demokratie unzufrieden.

Tabelle 6: Befürworter von Demokratie und autoritären Systemen in Lateinamerika 1996-2005

Mit welcher der folgenden Aussagen sind Sie eher einverstanden?

- Die Demokratie ist jeglicher anderen Regierungsform vorzuziehen.
- Unter bestimmten Bedingungen ist eine autoritäre Regierung einer demokratischen vorzuziehen.
- Für Leute wie mich macht es keinen Unterschied zwischen einem demokratischen und einem autoritären Regime.

	Demokratie						Autoritäres System					
	1996	1998	2000	2001	2003	2005	1996	1998	2000	2001	2003	2005
Argentinien	71	73	71	58	68	65	15	16	16	21	18	17
Bolivien	64	55	62	54	50	49	17	22	13	17	22	19
Brasilien	50	48	39	30	35	37	24	18	24	18	19	15
Chile	54	53	57	45	51	59	19	16	19	19	14	11
Costa Rica	80	69	83	71	77	73	7	21	6	8	7	8
Dom. Rep.	--	--	--	--	--	60	--	--	--	--	--	15
Ecuador	56	57	54	40	46	43	18	19	12	23	34	18
El Salvador	56	79	63	25	45	59	12	10	10	10	11	4
Guatemala	51	54	45	33	33	32	21	29	21	21	10	17
Honduras	42	57	64	57	55	33	14	9	15	8	13	10
Kolumbien	60	55	50	36	46	46	20	17	23	16	14	11
Mexiko	53	51	45	46	53	59	23	28	34	35	14	13
Nicaragua	59	72	64	43	51	57	14	9	6	22	10	10
Panama	75	71	62	34	51	52	10	8	18	23	18	12
Paraguay	59	51	48	35	40	32	26	36	39	43	44	44
Peru	63	63	64	62	52	40	13	12	13	12	20	20
Uruguay	80	80	84	79	78	77	9	9	9	10	9	10
Venezuela	62	60	61	57	67	76	19	25	24	20	15	11
Lateinamerika	61	62	60	48	53	53	18	17	17	19	17	15

Quelle: *Latinobarómetro* (1996-2005); Tabellen abgedruckt im *Economist* vom 26.7. 2001; 15.8. 2002; 14.8. 2004; 29.10. 2005.

Der Rückgang des Unterstützungsniveaus für die Demokratie im Vergleich mit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ging bisher nicht – sieht man vom Krisenjahr 2001 ab – mit einem Anstieg des Anteils der Anhänger autoritärer Lösungen einher. Dieser lag zuletzt bei 15%. Zugenommen hat im lateinamerikanischen Durchschnitt vor allem der Anteil der Indifferenten, von jeweils 16% in den Jahren 1996 und 1998 auf 17% im Jahr 2000 und 23% im Jahr 2003, um dann wieder auf 19% (2005) zurückzugehen. Weitere 13% der Befragten äußerten keine Meinung. Diese lassen sich tendenziell gleichfalls zu den Indifferenten zählen.

Tabelle 7: Nicht-Demokraten, Indifferente gegenüber der Demokratie und unzufriedene Demokraten

Jahr	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nicht-Demokraten	18	18	17	17	19	15	17	15	15
Indifferente	16	15	16	17	21	18	22	21	19
w.n./k.A.	5 (21)	5 (20)	4 (20)	5 (22)	12 (33)	11 (29)	8 (30)	11 (33)	13 (32)
unzufriedene Demokraten	34	22	25	23	23	24	25	24	--

Quelle: *Latinobarómetro* (1996-2005).

Im Jahr 2005, d.h. 25 Jahre nach Beginn der aktuellen Demokratieperiode in Lateinamerika, konnten somit – nimmt man die “Demokratiefrage” im *Latinobarómetro* als Indikator – im lateinamerikanischen Durchschnitt knapp die Hälfte der Befragten zu den genuinen Anhängern der Demokratie, ca. ein Drittel zu den Indifferenten und jeder Sechste zu den für autoritäre Lösungen Anfälligen gerechnet werden. Überdies war in den vergangenen Jahren durchschnittlich ein Viertel der Befragten, welche die Demokratie als Regierungsform bevorzugten, mit der Funktionsweise der Demokratie unzufrieden.

Zudem zeigen auch die Anhänger der Demokratie nicht durchgehend demokratische Einstellungen, wie die Antwort auf unterschiedlichen Fragen zeigt, die im *Latinobarómetro* 2002 enthalten waren. So waren unter den “Demokraten” immerhin 48% der Meinung, dass wirtschaftliches Wachstum wichtiger als die Demokratie sei, und 45% würden ein autoritäres Regime unterstützen, falls dieses die wirt-

schaftlichen Probleme des Landes lösen kann. Auf der Grundlage der Umfragedaten des *Latinobarómetro* und der Antworten auf zehn weitere Fragen wurde in einer Studie des *United Nations Development Programs* (PNUD 2004) über die Demokratie in Lateinamerika versucht, zwischen Demokraten, Ambivalenten und Nicht-Demokraten zu unterscheiden. Demnach entfielen in Lateinamerika im Jahr 2002 43% der Bürger und Bürgerinnen auf die Gruppe der Demokraten, 30,5% auf die Gruppe der politisch Ambivalenten und 26,5% auf die Gruppe der Nicht-Demokraten, mit großen Unterschieden zwischen den Sub-Regionen und Ländern.

Tabelle 8: Demokraten, Ambivalente, Nicht-Demokraten (2002)

Land	Demokraten	Ambivalente	Nicht-Demokraten
Argentinien	51,1	17,0	31,8
Bolivien	34,9	35,6	29,6
Brasilien	30,6	42,4	27,0
Chile	40,7	27,7	31,6
Costa Rica	53,8	36,6	9,5
Dom. Rep.	48,3	33,7	18,0
Ecuador	23,1	38,6	38,3
El Salvador	35,0	45,1	19,9
Guatemala	42,0	36,0	22,0
Honduras	46,2	37,1	16,7
Kolumbien	16,9	46,4	36,7
Mexiko	54,4	15,2	30,4
Nicaragua	38,7	45,7	15,6
Panama	48,2	29,2	22,5
Paraguay	22,0	15,2	62,8
Peru	54,8	23,1	22,1
Uruguay	71,3	14,1	14,6
Venezuela	54,5	29,5	15,9
Zentralam./Mexiko	46,6	33,8	19,7
Andenländer	37,3	34,4	28,3
Mercosur/Chile	43,6	21,9	34,5
Lateinamerika	43,0	30,5	26,5

PNUD (2004b: 214).

Die politisch Ambivalenten sind zwar für grundsätzlich die Demokratie, sind aber unter bestimmten Umständen bereit, eine antidemokratische Regierungsführung im Sinne einer "delegativen Demokratie" zu akzeptieren.¹ In diesem Punkt stehen sie den Nicht-Demokraten näher. In der Mehrzahl der lateinamerikanischen Demokratien hängt der Rückhalt für die Demokratie davon ab, dass es den Demokraten gelingt, die Ambivalenten auf ihre Seite zu ziehen. Die relativ starke Gruppe der Ambivalenten leistet einen Beitrag für das Aufkommen populistischer Politiker oder die demokratische Wahl von Politikern mit autoritären Neigungen in das Präsidentenamt. So könnte man durchaus die ketzerische Frage stellen, ob die Demokratie in Lateinamerika vielerorts auch oder sogar vor allem mangels attraktiver Regimealternative überlebt hat. Dies gilt umso mehr, wenn man die *Latinobarómetro*-Daten in Zeitreihen über mehrere Jahre betrachtet. Es muss als bedenklich angesehen werden, dass in den Umfragen des *Latinobarómetro* zeitweilig der Anteil derjenigen zurückging, die der Meinung waren, ohne Kongress oder Parteien könne es keine Demokratie geben. Im Jahre 2001 war nur noch die Hälfte der Befragten der Meinung, dass man auf diese zentralen Institutionen im Rahmen einer Demokratie nicht verzichten könne. Seitdem war wieder ein Anstieg des Vertrauens für beide Institutionen zu verzeichnen, 54% der Befragten hielten 2005 die Parteien, 59% den Kongress für unverzichtbar. Ende der 1990er Jahre (1997) waren noch über 60% der Befragten dieser Meinung gewesen (Parteien 62%, Kongress 63%).

Diese eher bedenklichen Ergebnisse werden nur dadurch etwas relativiert, dass eine deutliche Mehrheit der Lateinamerikaner unter keinen Umständen eine Militärregierung unterstützen würde und davon ausgeht, dass eine Militärregierung weniger Probleme lösen kann als eine demokratische Regierung. Aber diese Aussage gilt nicht für alle Länder. In drei Ländern (Peru, Honduras und Paraguay) lehnt weniger als die Hälfte der Befragten eine Militärregierung kategorisch ab. In den gleichen Ländern wird auch die Problemlösungskapazität von Militärregierungen weniger kritisch bewertet.

1 Der Begriff wurde von O'Donnell (1992) geprägt.

Tabelle 9: Unterstützung für Militärregierungen (2004/2005)

Land	Unter keinen Umständen unterstütze ich eine Militärregierung		Eine Militärregierung kann weniger Dinge lösen als eine demokratische Regierung
	2005	2004	2004
Costa Rica	94	89	85
Panama	77	77	71
Uruguay	76	72	73
Dom. Rep.	71	74	70
Nicaragua	70	70	56
Venezuela	66	71	70
Argentinien	66	64	65
Chile	65	64	60
Mexiko	63	60	61
Guatemala	63	54	46
Lateinamerika	62	63	59
Bolivien	59	67	64
Kolumbien	58	58	50
El Salvador	56	48	43
Brasilien	56	56	46
Ecuador	51	69	68
Peru	48	47	40
Honduras	48	47	47
Paraguay	31	41	40

Quelle: *Latinobarómetro* (2004; 2005).

Optimistisch stimmt, dass in der Elitebefragung im Rahmen der UNDP-Studie über die Demokratie in Lateinamerika das Militär in der Mehrzahl der Länder nicht mehr als wichtiger politischer Machtfaktor wahrgenommen wird, bei Mehrfachnennungen werden die Streitkräfte gerade von einem Fünftel der Befragten genannt (PNUD 2004: 160-161, 167).

3. “Failed presidencies” und Parlamentarisierung der Konfliktlösung

Möglicherweise ist es die spezifische Form der Demokratie in Lateinamerika, die sowohl die teilweise sehr niedrigen Zustimmungswerte als auch die Geringschätzung der Parlamente erklärt. Handelt es sich in Lateinamerika doch um Präsidialdemokratien, die in der öffentlichen Wahrnehmung häufig mit starken, über den Parteien stehenden Präsidenten und schwachen Parlamenten assoziiert und in Teilen der wissenschaftlichen Literatur als ein problematisches Regierungssystem erachtet wird. Im Oktober 2004 war gemeinsam von der OAS (Organisation Amerikanischer Staaten) und der Georgetown University eine große internationale Konferenz zum Thema “Towards the Strengthening of Democratic Governability: Situation and Perspectives on Presidentialism and Parliamentarism in Latin America” organisiert worden. Im Referenzpapier zur Konferenz wurde einmal mehr die These vertreten, dass die zentralen politischen Institutionen, die eine präsidentielle Demokratie konfigurieren, ursächlich für Krisenerscheinungen der Demokratie in Lateinamerika verantwortlich seien:

Die Krisen der Gouvernanz manifestieren sich im wesentlichen als Krise des präsidentiellen Regierungssystems. [...] In der Gegenwart ist es die dem Verfassungsdesign des lateinamerikanischen Präsidialismus eigene Rigidität, die verhindert, wirkungsvoll durch ein immer feindlicheres nationales und internationales Umfeld zu steuern. [...] Dieser Kontext steigender Anforderungen der Bürger und geringerer Handlungsspielräume hat den lateinamerikanischen Präsidialismus zu einem verwundbaren System mit einer hohen Krisenanfälligkeit gemacht (Foro Interamericano, 2004: 1; Übers. D. N.).

Im Umfeld der Konferenz hatte der amerikanische Politikwissenschaftler Arturo Valenzuela im *Journal of Democracy* unter dem plakativen Titel “Latin American Presidencies Interrupted” seine langjährige Präsidialismuskritik erneuert und auf die große Zahl der “failed presidencies” hingewiesen, d.h. der Präsidenten, die ihre verfassungsmäßige Amtszeit nicht beenden konnten.

Tabelle 10: “Failed Presidencies” 1985-2005

Präsident	Land	Vorzeitiges Ende der Amtszeit (Jahr)
Hernán Siles Zuazo	Bolivien	1985
Raúl Alfonsín	Argentinien	1989
Jean-Bertrand Aristide	Haiti	1991
Fernando Collor de Mello	Brasilien	1992
Carlos Andrés Pérez	Venezuela	1993
Jorge Serrano	Guatemala	1993
Joaquín Balaguer	Dom. Rep.	1996
Abdalá Bucaram	Ecuador	1997
Raúl Cubas	Paraguay	1999
Jamil Mahuad	Ecuador	2000
Alberto Fujimori	Peru	2000
Fernando de la Rúa	Argentinien	2001
Gonzalo Sánchez de Lozada	Bolivien	2003
Jean-Bertrand Aristide	Haiti	2004
Lucio Gutiérrez	Ecuador	2005
Carlos Mesa	Bolivien	2005

Quelle: Valenzuela (2004: 8-9), aktualisiert durch D. N.

Allerdings waren die Hintergründe und Mechanismen, die zum Sturz der Präsidenten führten, sehr unterschiedlich. Sie reichten vom Militärputsch, wie im Falle Aristides, oder einem gescheiterten “autogolpe”, wie im Falle von Jorge Serrano, über drohende Amtsenthebungsverfahren, wie im Falle von Collor de Mello, Raúl Cubas oder Carlos Andrés Pérez, bis hin zum Druck der Straße bei fehlender politischer Unterstützung, wie im Falle von Jamíl Mahuad, Fernando de la Rúa, Gonzalo Sánchez de Lozada und Lucio Gutiérrez. Es scheint, als ob das “Säbelrasseln” in den Kasernen bzw. das Klopfen an die Kasernentüren mittlerweile durch soziale Protestbewegungen als Katalysatoren für den Sturz von Regierungen abgelöst wurde.² Der argentinische Politikwissenschaftler und Kolumnist Rosendo Fraga (2004) hat

2 Für eine Aufstellung sozialer Protestbewegungen im Kontext von “failed presidencies” siehe IADB (2005: 113-114).

dafür den Begriff der “golpes de la calle”, des Staatstreichs der Straße geprägt. Andere Präsidenten stolperten über Wahlmanipulationen und autoritäre Praktiken (Fujimori), wurden für geistig unzurechnungsfähig erklärt (Bucaram), scheiterten in der Wirtschaftspolitik (Alfonsín, Siles Zuazo) oder mussten vor Amtsantritt nach umstrittenen Wahlen einer Verkürzung ihrer Amtszeit zustimmen (Balaguer).

Vor dem Hintergrund der “failed presidencies” fällt das Urteil von Valenzuela (2004: 18) über die präsidentiellen Demokratien in Lateinamerika insgesamt sehr negativ aus:

Die Bilanz des lateinamerikanischen Präsidentialismus ist Besorgnis erregend und zutiefst beunruhigend. Es ist keine Übertreibung festzustellen, dass dieser traurige Bogen von Fehlschlägen einer der Gründe ist, warum die Zukunft der Demokratie nun in einem großen Landstrich in der westlichen Hemisphäre in der Schwebe ist. (Übers. D. N.).

Ist diese Kritik an den Präsidialdemokratien, die auch in der Presse ihren Niederschlag findet (Oppenheimer 2005), berechtigt? Die Nachteile, die in der Politikwissenschaft den Präsidialdemokratien zugeschrieben werden (Linz/Valenzuela 1994), betreffen einerseits die Machtkonzentration im Amt des Präsidenten, die eine Konfrontationspolitik zwischen Parlament und Regierung begünstige. Andererseits bestehe durch die eigenständige Wahl für eine feste Amtszeit von Präsident und Parlament das Risiko, dass der Präsident über keine Mehrheit im Parlament verfügt. Eine wechselseitige Blockade im Gesetzgebungsprozess und das Risiko von nicht verfassungsgemäßen Lösungen sei die Folge. Dieses Szenario trifft aber für das Gros der “failed presidencies” nicht zu.

Vielmehr gibt es auch eine positive Deutung der Krisen, die in “failed presidencies” mündeten, und ihrer Bewältigung, mit der einige der mit den Präsidialdemokratien verbundenen Befürchtungen ausgeräumt werden können. In der Vergangenheit führten Konfliktsituationen zwischen Präsident und Parlament nämlich häufig zu einer Intervention der Streitkräfte zugunsten eines der Akteure bzw. gegen beide Verfassungsorgane. Dieses Interventionsrisiko ist deutlich zurückgegangen (Pérez-Liñán 2003; 2005). Durch die geringere Wahrscheinlichkeit einer Intervention des Militärs hat sich das Kräfteverhältnis zugunsten der Parlamente verschoben, die über mehr legale Möglichkeiten verfügen – z.B. über ein Amtsenthebungsverfahren – den Präsidenten abzusetzen. Dadurch weist die Konfliktlösung parlamentari-

sche Züge auf (Carey 2002), da das Parlament weitgehend die Regelung der Nachfolge kontrolliert, falls ein Präsident zum Rücktritt gezwungen wird. Und der Entzug der parlamentarischen Unterstützung durch die Kongressmehrheit bildet häufig den Kulminationspunkt der politischen Krise vor dem Rücktritt des Präsidenten.

Es bestehen somit berechtigte Zweifel an der These, wonach das Regierungssystem "Präsidialdemokratie" ursächlich für die Krisen oder die größere Krisenanfälligkeit in Lateinamerika verantwortlich gemacht werden kann. Zum einen gibt es eine große Varianz in der Krisenanfälligkeit der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien, zum anderen sind Zweifel angebracht, ob die Herausforderungen, die zu den Staatskrisen etwa in Argentinien, Bolivien oder Ecuador führten, bei einer parlamentarischen Demokratie vermieden worden wären. Man kann sogar die These aufstellen, dass die institutionelle Krise in Bolivien und Ecuador mit einer parlamentarischen Demokratie mindestens genauso schwerwiegend wäre. Andere Demokratien, wie Chile oder Uruguay, würden mit einer parlamentarischen Demokratie genauso effizient funktionieren wie im Augenblick mit einer Präsidialdemokratie. Außerdem nähern sich beide Systemtypen in ihrer Funktionslogik an. So gelang in der Regel eine Lösung der institutionellen Krise im Rahmen des von der Verfassung vorgegeben Rahmens unter maßgeblicher Beteiligung des Parlaments. Die "duale Legitimität" von Präsident und Parlament lässt bei Ausfall eines der beiden Staatsorgane kein Machtvakuum entstehen, da ein weiteres direkt vom Volk legitimates Staatsorgan vorhanden ist.

In den Umfragedaten des *Latinobarómetro* werden Präsident und Regierung durchgehend positiver bewertet als die Parlamente (siehe Tabelle 3). Was für Schlüsse lassen sich daraus für die Präsidentialismusdebatte ziehen? Erstens, eine Parlamentarisierung der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien würde eine Institution stärken, der die Bürger in Lateinamerika noch weniger Vertrauen entgegenbringen als den Präsidenten. Zweitens, die Exekutive zieht mehr Aufmerksamkeit auf sich als die Legislative. Dies gilt allerdings auch für parlamentarische Demokratien, für die mittlerweile die These einer "Präsidentialisierung" diskutiert wird (Poguntke/Webb 2005). Die Popularität der Präsidenten hat einen Einfluss auf die Zustimmung zur Demokratie, und die Unzufriedenheit mit der Regierung beeinflusst auf mittlere Sicht die Zufriedenheit mit der Demokratie (siehe Tabelle 5). Dies gilt

allerdings auch für die Regierungen in parlamentarischen Demokratien.

4. *It's the economy stupid*

Die schlechte Bewertung der Funktionsweise der Demokratie, vor allem zu Beginn der Dekade, dürfte nicht zuletzt auf die schlechte Performanz der lateinamerikanischen Regierungen in den neunziger Jahren vor allem im wirtschaftlichen Bereich und bei der Bekämpfung der Armut zurückzuführen sein. Denn die wirtschaftliche Leistungsbilanz für Lateinamerika in den neunziger Jahren und auch in der aktuellen Dekade fällt trotz eines kräftigen Wachstumsschubs im laufenden Jahr eher bescheiden aus. Die mit der Rückkehr zur Demokratie verbundenen Hoffnungen auf eine signifikante Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in der Region haben sich nicht erfüllt. Während die lateinamerikanischen Volkswirtschaften in den achtziger Jahren in ihrer Mehrzahl stagniert hatten oder sogar geschrumpft waren, war mit einem durchschnittlichen Wachstum in der Region von 3,2% p.a. in den neunziger Jahren zwar eine gewisse Erholung zu verzeichnen, das Wachstum im Rahmen neoliberaler Wirtschaftsstrategien fiel jedoch zu niedrig aus, um eine entscheidende Trendwende in Lateinamerika einleiten zu können. Nachdem das Wirtschaftswachstum in Lateinamerika in seiner Gesamtheit seit Ende der neunziger Jahre stagniert hatte, pro Kopf der Bevölkerung sogar rückläufig war, kam es erst 2004 wieder zu einem kräftigen Wirtschaftswachstum von 5,9% (2005: 4,3%) (CEPAL 2005a: 168). Die Interamerikanische Entwicklungsbank spricht rückblickend von den "verlorenen sechs Jahren" (CEPAL 2003: 15), denn Ende 2003 lag das Pro-Kopf-Einkommen im lateinamerikanischen Durchschnitt immer noch 2% unter dem Niveau von 1997. Erinnert sei daran, dass die Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie und die Vertrauenswerte in die politischen Institutionen in den Jahren 2000 bis 2003 besonders niedrig waren.

Allgemein wird die wirtschaftliche Lage in Lateinamerika immer noch eher kritisch eingeschätzt, in den Umfragen des *Latinobarómetro* haben in den vergangenen Jahren weniger als 10% der Befragten die wirtschaftliche Lage in ihrem Land als "gut" oder "sehr gut" bewertet. Die wirtschaftlichen Reformen haben sich bisher nur begrenzt auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt. Die Angst, den Arbeitsplatz zu verlieren, ist

weitverbreitet. Drei von vier Befragten (unter denjenigen, die einen Arbeitsplatz hatten) waren im vergangenen Jahr (2005) besorgt, in den nächsten zwölf Monaten arbeitslos zu werden. Der Anteil der Arbeitslosen hat sich in Lateinamerika auf einem Niveau von 10% eingependelt, wobei die Zahl der Arbeitslosen durch den hohen Anteil von Unterbeschäftigten als Indikator für die Beschäftigungslage in Lateinamerika nur eine begrenzte Aussagekraft hat.

Die wirtschaftliche Bilanz der vergangenen Jahre hat Auswirkungen auf die Bewertung der Marktwirtschaft. Bei der Diskussion um die Krise der Demokratie in Lateinamerika, soweit sie sich in Umfragerwerten widerspiegelt, wird häufig übersehen, dass nicht nur die Funktionsweise der Demokratie negativ bewertet wird. Gleiches gilt für die Marktwirtschaft. Zwar ist eine Mehrheit mit der Aussage einverstanden oder sehr einverstanden, dass die Marktwirtschaft das einzige System ist, mit dem das Land sich entwickeln kann, aber nur eine Minderheit ist mit der Funktionsweise der Marktwirtschaft zufrieden. So war der Grad der Unterstützung für Marktwirtschaft im Jahr 2005 mit 63% um zehn Prozentpunkte höher als die Unterstützung für die Demokratie (53%), mit der Funktionsweise der Demokratie waren 31% zufrieden, hingegen nur 27% mit der Funktionsweise der Marktwirtschaft.

Zur Unzufriedenheit mit der Funktionsweise der Marktwirtschaft haben sicherlich einige der Ergebnisse neoliberaler Wirtschaftsreformen, wie sie in den neunziger Jahren, teilweise auch bereits zuvor in fast allen lateinamerikanischen Staaten durchgeführt worden waren, beigetragen. So wird z.B. das Ergebnis der Privatisierung von Staatsunternehmen eher kritisch bewertet,³ die Unterstützung für die Privatisierung von Staatsunternehmen ist im lateinamerikanischen Durchschnitt zwischen 1998 und 2003 von 46% auf 22% zurückgegangen, allerdings zuletzt (2005) wieder auf 31% angestiegen. Es überrascht, dass auch in Ländern mit linken (Uruguay, Brasilien, Chile) oder populistischen Präsidenten (Argentinien, Venezuela) die Unterstützung

3 Dies hängt auch mit den Erwartungen an und die Zufriedenheit mit den privatisierten Unternehmen zusammen. Im *Latinobarómetro* 2004 antworten auf die Frage nach der Zufriedenheit hinsichtlich der Qualität und des Preises privatisierter, vormals staatlicher Dienstleistungen wie Wasserversorgung, Elektrizität, etc. drei Viertel der Befragten, sie seien "weniger" oder "sehr viel weniger" zufrieden mit den privatisierten Dienstleistungen (*Latinobarómetro* 2004: 41).

für die Privatisierung von Staatsunternehmen – teilweise deutlich – zugenommen hat. Einschränkend gilt es allerdings anzumerken, dass im lateinamerikanischen Durchschnitt nur jeder dritte Befragte diese Position vertritt und sie auch in den genannten Ländern nur von einer Minderheit unterstützt wird.

Tabelle 11: Unterstützung für und Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Marktwirtschaft 2005

- Sind Sie mit der folgenden Aussage “sehr einverstanden”, “einverstanden”, “nicht einverstanden”, “überhaupt nicht einverstanden”: die Marktwirtschaft ist das einzige System, mit dem das Land sich entwickeln kann (“sehr einverstanden”/“einverstanden”).
- Sind Sie “sehr zufrieden”, “eher zufrieden”, “nicht zufrieden”, “überhaupt nicht zufrieden” mit der Funktionsweise der Marktwirtschaft in ihrem Land? (“sehr zufrieden”/“eher zufrieden”).

Land	Unterstützung	Zufriedenheit
Argentinien	56	27
Bolivien	64	21
Brasilien	65	34
Chile	62	41
Costa Rica	64	25
Dom. Rep.	58	32
Ecuador	59	14
El Salvador	50	23
Guatemala	56	30
Honduras	65	22
Kolumbien	74	32
Mexiko	73	23
Nicaragua	69	23
Panama	56	20
Paraguay	56	18
Peru	64	12
Uruguay	69	46
Venezuela	66	48

Quelle: *Latinobarómetro* (2005: 62-63).

Tabelle 12: Unterstützung für die Privatisierung von Staatsbetrieben 1998-2005 (in %)

Frage: Sind Sie damit "sehr einverstanden", "einverstanden", "nicht einverstanden" oder "überhaupt nicht einverstanden", dass die Privatisierung von Staatsunternehmen von Vorteil für das Land waren? ("sehr einverstanden"/"einverstanden").

Land	1998	2002	2003	2005
Argentinien	32	14	12	25
Bolivien	49	23	19	25
Brasilien	51	38	33	41
Chile	51	22	29	37
Costa Rica	--	--	--	21
Ecuador	52	40	20	33
El Salvador	54	35	15	22
Guatemala	62	29	16	28
Honduras	47	34	25	31
Kolumbien	39	23	24	40
Mexiko	49	28	31	38
Nicaragua	46	30	20	29
Panama	20	31	10	14
Paraguay	46	19	23	22
Peru	44	32	22	31
Uruguay	29	16	16	36
Venezuela	51	38	32	44
Lateinamerika	46	28	22	31

Quelle: *Latinobarómetro* (1998-2005).

5. Demokratie kann man nicht essen: Armut und Demokratie

Durch das unzureichende Wirtschaftswachstum konnte auch die Armut in Lateinamerika, die in den 1980er Jahren, der so genannten verlorenen Dekade, drastisch zugenommen hatte, in den 1990er Jahren nicht abgebaut werden. In absoluten Zahlen gibt es heute (2005) sogar mehr Arme als 1990 (ca. 213 Mio. gegenüber 200 Mio. 1990). 2005 ging die CEPAL (2005b) in ihrem *Panorama Social* bei seit 2003 abnehmender Tendenz von einem Anteil von 40,6% Armen an der lateinamerikanischen Bevölkerung aus.

Inwieweit kann die Demokratie auf einem derartigen Sockel von Armut funktionieren? Bei der Befragung lateinamerikanischer Eliten

im Rahmen der Demokratie-Studie des UNDP (PNUD 2004a: 155-177) werden die soziale Ungleichheit und die soziale Segmentierung unter den Haupthindernissen für eine Vertiefung der Demokratie aufgelistet. Können Bürger, die in Unwissenheit und existenzieller Armut leben, überhaupt als mündige Bürger an der demokratischen Willensbildung mitwirken, oder werden sie nicht ein leichtes Opfer von Manipulationen jeglicher Art, bzw. müssen sie sich in persönliche Abhängigkeiten begeben, in denen sie ihre Stimme gegen bescheidene Unterstützungsleistungen klientelistischer Politiker tauschen. Wenn man sich die jüngste politische Entwicklung in Lateinamerika anschaut, folgten gerade die Ärmsten häufig allzu willig politischen Verführern mit autoritären Neigungen.

Im *Latinobarómetro* 2004 und 2005 wurde erstmals nach klientelistischen Praktiken gefragt. Nur knapp der Hälfte (53%) der Befragten war kein Fall bekannt geworden, in dem eine Person einen materiellen Vorteil daraus gezogen hatte, dass sie Sympathisant der Regierungspartei war. Je nach Land zeigten sich jedoch beachtliche Variationen, was das Ausmaß klientelistischer Praktiken betrifft. Mexiko liegt deutlich über dem lateinamerikanischen Durchschnitt, gefolgt von Paraguay, Argentinien und Bolivien. Auch bei Wahlen kam es zu Beeinflussungen – sei es durch Druck oder positive Anreize –, die zumindest teilweise als klientelistisch eingestuft werden können.

In Gesellschaften mit krassen sozialen Gegensätzen besteht das Risiko, dass die Unterprivilegierten von den demokratischen Spielregeln enttäuscht sind, da sich ihre materielle Situation nicht verbessert hat, und deshalb politischen Gruppierungen oder Führern folgen, die ihnen eine rasche Verbesserung ihrer Situation versprechen – unabhängig von den politischen Rahmenbedingungen, unter denen dies erfolgt. Auf die Frage, “falls Sie zwischen Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung wählen müssten, was würden Sie sagen, ist wichtiger?” bevorzugten im *Latinobarómetro* 2002 52% der Befragten die wirtschaftliche Entwicklung, 25% die Demokratie und 17% beides (w.n./k.A. 7%). Noch bedenklicher stimmt, dass über die Hälfte der Befragten in Lateinamerika der Aussage zustimmt: “Mir würde es nichts ausmachen, dass eine nicht-demokratische Regierung an die Macht kommt, falls sie die wirtschaftlichen Probleme lösen und allen Arbeit geben würde”.

Tabelle 13: Klientelistische Praktiken und Korruption

Fragen:

- Kennen Sie persönlich einen Fall, in dem eine Person privilegiert wurde, weil sie Sympathisant der Regierung war? Nur die Option: "Ja, ich kenne mehr als einen Fall".
- Kennen Sie jemanden, der bei den letzten Präsidentschaftswahlen unter Druck gesetzt wurde oder eine Gegenleistung dafür erhalten hat, damit er in einer bestimmten Weise abstimmt?
- Haben Sie oder ein Familienangehöriger in den vergangenen 12 Monaten von irgendeinem Fall von Korruption Kenntnis bekommen? Antwort: "Ja".

Land	Klientelismus- erfahrungen	Wahlbeein- flussung	Korruptionserfahrungen	
	2005	2005	2005	2001
Argentinien	25	31	14	24
Bolivien	25	33	19	32
Brasilien	12	25	74	69
Chile	14	15	8	13
Costa Rica	15	22	21	18
Dom. Rep.	22	37	17	--
Ecuador	16	30	16	27
El Salvador	9	24	9	19
Guatemala	10	29	12	16
Honduras	19	31	8	24
Kolumbien	12	24	14	11
Mexiko	35	55	50	65
Nicaragua	18	22	16	17
Panama	22	24	8	21
Paraguay	28	37	19	24
Peru	20	31	14	22
Uruguay	16	21	10	18
Venezuela	21	29	16	27
Lateinamerika	19	29	20	26

Fett: über dem lateinamerikanischen Durchschnitt.Quelle: *Latinobarómetro* (2005: 29-30).

Tabelle 14: Zustimmung zur Machtübernahme durch eine nicht-demokratische Regierung 2002/2004

Frage: Sagen Sie mir bitte, wie sehr stimmen Sie mit den folgenden Aussagen überein? "Mir würde es nichts ausmachen, dass eine nicht-demokratische Regierung an die Macht kommt, falls sie die wirtschaftlichen Probleme lösen und allen Arbeit geben würde".

"Ich stimme der Aussage zu"/"sehr zu" (in %)

Land	2002	2004
Paraguay	63	75
Nicaragua	63	70
Honduras	53	69
Mexiko	49	67
Kolumbien	57	64
Peru	43	64
Dominikanische Republik	--	62
Guatemala	64	57
El Salvador	55	57
Panama	51	56
Lateinamerika	50	55
Brasilien	62	54
Ecuador	53	49
Bolivien	43	49
Venezuela	38	49
Argentinien	47	46
Chile	52	45
Costa Rica	38	42
Uruguay	30	33

Quelle: *Latinobarómetro* (2003/2004).

Fragt man die Bürger, welchen Faktoren die größte Bedeutung zukommt, damit sie Vertrauen in öffentliche Institutionen haben, so wird bei Mehrfachnennungen mit großem Abstand, von fast der Hälfte der Befragten (46%) genannt: dass alle gleich behandelt werden (*Latinobarómetro* 2004: 35). D.h., die Gleichheit vor dem Staat und dem Gesetz bzw. die entgegengesetzte Wahrnehmung, dass dies nicht gegeben ist, sind zentrale Faktoren, die das Vertrauen in die politischen Institutionen in Lateinamerika beeinflussen. Fragt man nach den Hauptgründen, warum Bürger/Bürgerinnen nicht gleich behandelt

werden, so nennen im lateinamerikanischen Durchschnitt vier von zehn Befragten (und in einigen Ländern mehr als die Hälfte der Befragten) als Hauptgrund, "weil sie arm sind".

Tabelle 15: Weil sie arm sind, werden sie nicht gleich behandelt
(2004 in %)

El Salvador	56
Nicaragua	55
Honduras	53
Dominikanische Republik	47
Peru	46
Guatemala	44
Kolumbien	43
Bolivien	43
Paraguay	43
Ecuador	38
Mexiko	37
Venezuela	34
Panama	33
Chile	32
Uruguay	30
Argentinien	29
Brasilien	28
Costa Rica	24

Quelle: Latinobarómetro (2004: 36).

6. Schwacher Staat – schwache Demokratie

In der Demokratie-Studie des UNDP wird die Schwäche des Staates als eine der Hauptursachen für die Krise der Demokratie benannt: "Der Staat ist eines der Gesichter der Demokratie, und ein Staat ohne Macht ist gleichbedeutend mit einer Demokratie ohne Macht" (PNUD 2004: 189). Der Machtverlust des Staates zeigt sich vor allem in zwei Bereichen. Einerseits ist der Staat unfähig, den Besitz, die körperliche Unversehrtheit und das Leben seiner Bürger ausreichend zu schützen. In den vergangenen Jahren sind Lateinamerika und vor allem die lateinamerikanischen Metropolen immer wieder aufgrund der ausufernden Gewaltkriminalität in die Schlagzeilen der Presse geraten. Latein-

amerika nimmt in diesem Bereich im internationalen Vergleich leider eine Spitzenposition ein.

Tabelle 16: Gewaltkriminalität in Lateinamerika

Land/Region	Jahr	Morde	Morde pro 100.000 Einwohner
Argentinien	2001	3.048	8,2
Bolivien	2000	2.558	32,0
Brasilien	2001	39.618	23,0
Chile	2001	699	4,5
Costa Rica	1999	245	6,2
Dom. Rep.	1998	1.121	15,8
Ecuador	1999	3.217	25,9
El Salvador	2001	2.196	34,3
Guatemala	1994	3.239	33,3
Honduras	1998	9.241	154,0
Kolumbien	2000	29.555	70,0
Mexiko	2000	13.829	14,0
Nicaragua	1998	1.157	24,1
Panama	1998	54	2,0
Paraguay	2001	890	15,6
Peru	2001	1.298	5,0
Uruguay	2000	154	4,6
Venezuela	2000	8.022	33,2
Lateinamerika	ca. 1997	109.135	25,1
Westeuropa	ca. 2000	4.519	1,4
Östliches Mittelmeer	ca. 1995-1999	31.000	7,1
Pazifischer Raum	ca. 1995-1999	59.000	5,1
Südostasien	ca. 1995-1999	78.000	5,8
Afrika	ca. 1995-1999	116.000	22,2
Welt	ca. 1995-1999	521.000	8,8

Quelle: PNUD (2004b: 107).

Die Funktionsdefizite der lateinamerikanischen Demokratien schlagen sich andererseits in der mangelnden Durchsetzung des Rechts nieder.

Was die Durchsetzung des Rechts betrifft, wurde im *Latinobarómetro* 2005 die Frage gestellt, in welchem Umfang es der Staat erreicht, dass die Gesetze befolgt werden. Dazu wurde eine Skala von 1 (der Staat erreicht nicht, dass überhaupt ein Gesetz befolgt wird) bis 10 (der Staat erreicht, dass alle Gesetze befolgt werden) benutzt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Lateinamerikaner/Innen die Durchsetzung des Rechts, eine der Kernaufgaben des Staates, mehrheitlich eher skeptisch beurteilen. Dies korrespondiert mit der Wahrnehmung einer weit verbreiteten Straflosigkeit, die eng mit dem sozialen Status der Täter verknüpft ist. 60% der Befragten bezweifelten 2005, dass die Justiz die Schuldigen ohne Ansehen der Person bestraft (*Latinobarómetro* 2005: 23).

Tabelle 17: Kann der Staat die Gesetze durchsetzen?

Land	Durchschnittswert
Uruguay	6,3
Costa Rica	6,1
Kolumbien	6,1
Chile	5,9
Venezuela	5,8
Dominikanische Republik	5,6
Panama	5,2
Mexiko	5,2
Lateinamerika	5,1
El Salvador	5,0
Honduras	4,9
Guatemala	4,8
Argentinien	4,8
Nicaragua	4,7
Bolivien	4,5
Brasilien	4,4
Peru	4,4
Paraguay	4,1
Ecuador	3,9

Fett: unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt.

Quelle: *Latinobarómetro* (2005: 20).

**Tabelle18: Korruptionsperzeptionsindex
(Transparency International) 2005**

Punktwert 10 (frei von Korruption) – 1 (extrem von Korruption befallen)

Land	Punktwert	Rang
Island	9,7	1
Deutschland	8,2	16
USA	7,6	17
Chile	7,3	21
Uruguay	5,9	32
Costa Rica	4,2	51
El Salvador	4,2	51
Kolumbien	4,0	55
Kuba	3,8	59
Brasilien	3,7	62
Mexiko	3,5	65
Panama	3,5	65
Peru	3,5	65
Dominikanische Republik	3,0	85
Argentinien	2,8	97
Honduras	2,6	107
Nicaragua	2,6	107
Bolivien	2,5	117
Ecuador	2,5	117
Guatemala	2,5	117
Venezuela	2,3	130
Paraguay	2,1	144
Haiti	1,8	155

Quelle: Transparency International

<<http://www.transparency.org/policy-research/surveys-indices/cpi/2005>>
(Zugriff: 17.8.2006).

Die mangelnde Durchsetzung des Rechts korrespondiert mit der in Lateinamerika weit verbreiteten Korruption. Von 20 berücksichtigten lateinamerikanischen Ländern finden sich nach Daten von *Transparency International* (2005) unter insgesamt 159 Ländern nur zwei (Chile, 21 und Uruguay, 32) in der oberen Hälfte (mehr als 5 Punkte) auf

der Korruptionsskala (1 extrem von Korruption befallen; 10 frei von Korruption), d.h. unter den weniger korrupten Ländern. Die Hälfte der lateinamerikanischen Länder weist demgegenüber sehr hohe Korruptionswerte (weniger als 3 Punkte) auf. Die genannten Werte sind allerdings vorsichtig zu interpretieren, handelt es sich doch um Perzeptionen und nicht real beobachtete Korruptionsfälle. Während nach dem *Latinobarómetro* von 2005 im lateinamerikanischen Durchschnitt nur 30% Fortschritte in ihrem Land bei der Korruptionsbekämpfung sehen⁴ und im Durchschnitt 68 von 100 Staatsbediensteten als korrupt erachtet werden, ist nur 20% der Befragten bzw. ihren Angehörigen in den vorausgegangenen 12 Monaten ein konkreter Fall von Korruption bekannt geworden (Tabelle 12). Dabei stechen zwei Fälle heraus: Brasilien und Mexiko, wobei in Mexiko Korruption mit einem hohen Ausmaß an Klientelismus einhergeht.

Der Machtverlust des Staates zeigt sich auch in der Verringerung des Handlungsspielraumes und der Handlungsautonomie gegenüber internen und externen Vetoakteuren, vor allem im Wirtschaftsbereich. Dies führt zu einer Krise der Politik, die in der Kluft begründet ist, die zwischen Problemen besteht, welche die Bürger gelöst sehen wollen, und der Unfähigkeit der Politik, diese auch angehen zu können. Das Verhältnis zwischen Markt und Politik hat sich immer mehr zugunsten der Wirtschaft verschoben. Dies kann – so die Position im Bericht von UNDP – zu einer ernsthaften Gefährdung der Demokratie führen:

Die Wirtschaft ist eine Frage der Demokratie, weil von ihr die Entwicklung der sozialen Bürgerrechte abhängt und sie Machtbeziehungen begründet und verändert [...]. Dem Staat kommt eine überragende Bedeutung hinsichtlich der Verteilung der Einkommen über die Steuern, die Regulierung der Märkte, und Subventionen oder die Förderung bestimmter Sektoren oder langfristige Politiken zu. Diese Rolle impliziert, dass es eines starken und handlungsfähigen und keines rachitischen Staates bedarf. [...] Falls diese Rolle des Staates nicht wahrgenommen wird, wird die Demokratie irrelevant und unglaublich im Hinblick auf die Entwicklung der sozialen Bürgerrechte (PNUD 2004: 191; Übers. D. N.).

Dies gilt umso mehr, als die Lateinamerikaner in ihrer Mehrzahl eine aktive Rolle des Staates in der Wirtschaft erwarten. Vergleicht man die Werte für die einzelnen Länder, so könnte der Eindruck entstehen,

4 In Uruguay, Chile, Venezuela und Kolumbien waren es mehr als 40%.

dass die Unterstützung für eine aktive Rolle des Staates insbesondere in den Ländern besonders hoch ist, in denen umfassende neoliberale Reformen durchgeführt wurden, etwa in Argentinien, Chile oder Mexiko.

Tabelle 19: Unterstützung für Markt und Staat (2002)

Land	Markt solide Unter- stüt- zung	Markt tendenzielle Unter- stützung	Unent- schieden	Staat tendenzielle Unter- stützung	Staat solide Unter- stützung
Argentinien	6,8	9,5	1,5	24,5	57,8
Bolivien	8,3	14,9	3,9	28,4	44,5
Brasilien	11,9	22,5	5,1	25,5	35,1
Chile	8,2	9,2	2,5	17,0	63,1
Costa Rica	8,4	17,0	4,0	23,0	47,7
Dom. Rep.	6,6	11,8	1,7	25,5	54,3
Ecuador	17,2	19,5	2,8	23,0	37,6
El Salvador	9,8	25,7	4,4	26,1	34,0
Guatemala	13,2	22,0	6,2	28,1	30,5
Honduras	9,8	18,6	3,8	25,9	41,9
Kolumbien	10,9	11,3	5,3	24,3	48,2
Mexiko	9,8	15,5	2,3	25,2	47,2
Nicaragua	7,1	21,1	3,1	29,1	39,6
Panama	10,3	19,2	2,7	18,3	49,6
Paraguay	10,4	18,9	1,9	18,6	50,2
Peru	9,7	18,5	5,2	25,3	41,4
Uruguay	4,6	6,2	2,4	16,0	70,8
Venezuela	11,7	24,2	3,2	24,3	36,5
Zentralamerika Mexiko	9,3	18,6	3,4	25,2	43,5
Andenländer	11,6	17,8	4,0	25,0	41,5
Mercosur/Chile	8,3	13,0	2,6	20,2	56,0
Lateinamerika	9,7	16,7	3,4	23,7	46,6

Quelle: PNUD (2004b: 243).

Allerdings hat der Glaube an die Problemlösungskapazitäten des Staates abgenommen. Eine Mehrheit der Befragten, in einigen Ländern zwischen zwei Dritteln und drei Viertel, geht davon aus, dass der Staat nur einige oder kein Problem unserer Gesellschaft lösen kann.

Tabelle 20: Problemlösungskapazität des Staates 2003

Frage: Man sagt, dass der Staat die Probleme unserer Gesellschaft lösen könne, weil er über die dazu notwendigen Mittel verfügt. Würden Sie sagen, dass der Staat "alle Probleme", "die Mehrzahl der Probleme", "nur einige Probleme", "kein Problem" lösen kann?

Land	(a) nur einige Probleme	(b) kein Problem	(a) + (b)
Honduras	61	15	76
Costa Rica	60	15	75
Peru	50	17	67
Bolivien	47	19	66
Nicaragua	47	19	66
Mexiko	53	11	64
El Salvador	50	13	63
Ecuador	45	15	60
Kolumbien	43	15	58
Lateinamerika	43	13	55*
Guatemala	27	26	53
Brasilien	43	7	50
Chile	42	7	49
Panama	38	10	48
Paraguay	30	13	43
Argentinien	37	3	40
Venezuela	30	10	40
Uruguay	19	5	24

* 2005: 55%

Quelle: *Latinobarómetro* (2003; 2005).

7. Zusammenfassung und Ausblick

Viele der lateinamerikanischen Demokratien, vor allem im Andenraum, durchlaufen eine Krise ihrer politischen Institutionen, die anscheinend nicht in der Lage sind, die politischen, wirtschaftlichen und

sozialen Probleme in den betreffenden Ländern zu verarbeiten. Allerdings sind nicht alle lateinamerikanischen Staaten von derartigen Krisen betroffen. Weiter verbreitet ist ein Vertrauensverlust gegenüber einigen für eine Demokratie zentralen politischen Institutionen, und auch die Funktionsweise der Demokratie wird überwiegend kritisch bewertet. Allerdings ist die Demokratie weiterhin die von einer deutlichen Mehrheit bevorzugte Regierungsform. Die Demokraten sind in der Mehrzahl der Länder für sich allein jedoch nicht mehrheitsfähig und weisen in einigen Aspekten auch ambivalente Positionen auf. Große Bedeutung kommt deshalb den gegenüber der Demokratie politisch Indifferenten oder Ambivalenten zu. Dennoch gibt es zur Zeit keine mehrheitsfähige Systemalternative zur Demokratie, und ein Regimewechsel zu autoritären Systemen ist wenig wahrscheinlich. Aber es besteht ein großes Risiko, dass populistische Politiker mit einem ambivalenten Demokratieverständnis an die Macht gewählt werden. Das Regierungssystem "Präsidentialdemokratie" kann nicht ursächlich für die politischen Krisen in Lateinamerika verantwortlich gemacht werden, zumal die Krisen in der Regel im Rahmen der Verfassung und unter maßgeblicher Beteiligung der parlamentarischen Mehrheit gelöst werden.

Die lateinamerikanischen Demokratien ruhen in ihrer Mehrheit auf einem brüchigen sozialen Fundament. Die Wirtschaftspolitik der vergangenen beiden Dekaden hat die Armut nicht entscheidend reduziert und die im internationalen Vergleich besonders regressive Einkommensverteilung nicht verbessert. Armut wird als Ausschluss- und Diskriminierungskriterium im Verhältnis zu Staat und Politik gesehen. Armut erhöht das Risiko von politischem Klientelismus und populistischen Experimenten. Die Ergebnisse der Wirtschaftspolitik und die wirtschaftliche Entwicklung haben sich in der Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder eher negativ auf die Demokratie ausgewirkt und politische Krisen mit verursacht. Gleichzeitig wird die Funktionsweise der Marktwirtschaft ähnlich negativ bewertet wie die Funktionsweise der demokratischen Institutionen.

Es stellt sich die Frage, ob die Politik für die negative wirtschaftliche Entwicklung verantwortlich gemacht werden kann, die wiederum negativ auf die Bewertung der Politik und der politischen Institutionen zurückwirkt. Einerseits sind stabile politische Rahmenbedingungen und effiziente politische Institutionen ein Faktor, der sich positiv auf

das Handeln der wirtschaftlichen Akteure auswirkt. Dies dokumentieren die erfolgreichen lateinamerikanischen Volkswirtschaften, wie etwa Chile. Andererseits haben die neoliberalen Wirtschaftsreformen der achtziger und neunziger Jahre den Handlungsspielraum der Politik eingeengt und den Einfluss von nicht demokratisch legitimierten Akteuren auf die Politik erhöht. Die neoliberalen Reformen haben den Staat geschwächt, der in vielen lateinamerikanischen Ländern überdies schon traditionell eher schwach gewesen war. Die Bürger und Bürgerinnen wollen aber in ihrer großen Mehrheit einen aktiven Staat, denn ein starker und autonomer Staat ist gleichzeitig die Voraussetzung zur Reduzierung sozialer Ungleichheit und Armut sowie zur Stärkung des Vertrauens der Bürger in die Politik und Demokratie.

Literaturverzeichnis

- Carey, John M. (2002): Legislatures and Political Accountability. Building Credibility. In: *ReVista. Harvard Review of Latin America*, 2 (1) <<http://drclas.fas.harvard.edu/publications/revista/democracy/carey.html>> (Zugriff: 18.8.2006).
- CEPAL (2003): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2002-2003*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2005a): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2005b): *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.
- FLACSO (2004) *Gobernabilidad en América Latina. Informe Regional 2004*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Foro Interamericano Sobre Partidos Políticos. OEA (2004): *Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectiva del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina. Documento de referencia para el debate*. Washington D.C. <<http://www.georgetown.edu/pdba/conference.html>> (Zugriff: 18.8.2006).
- Fraga, Rosendo (2004): *América Latina frente a la cumbre de Monterrey (I). La gobernabilidad democrática en las Américas, Centro de Estudios Nueva Mayoría 8.1. 2004* <<http://www.nuevamayoria.com/ES/ANALISIS/fraga/lat/040108.html>> (Zugriff: 14.5.2005).
- IADB (Intern.-American Development Bank) (2005): *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report*. Washington D.C.: IADB.
- Latinobarómetro* (1996-2005): Informes de Prensa <<http://www.latinobarometro.org/>> (Zugriff: 18.8.2006).
- Linz, Juan (1994): "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?". In: Linz, Juan/Valenzuela, Arturo, I: 3-87.

- Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Hrsg.) (1994): *The Failure of Presidential Democracy*, 2 Bde. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- NIC (National Intelligence Council) (2004): *Latin America 2020: Discussing Long-Term Scenarios, Final Report*. Washington D.C. <http://www.dni.gov/nic/PDF_GIF_2020_Support/2004_06_06_papers/la_summary.pdf> (Zugriff: 17.8. 2006).
- Nolte, Detlef (2004): "Presidentialism Revisited: Gewaltentrennung und Gewaltenschränkung in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien". In: *Lateinamerika Analysen* 7, S. 55-88.
- (2005): "Neoinstitutionalismus und Demokratieforschung in Lateinamerika: präsidentielle Regierungssysteme als komplexe institutionelle Regimes". In: Engel, Ulf/Jakobeit, Cord/Mehler, Andreas/Schubert, Gunter (Hrsg.): *Staat, Demokratie und Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung. Festschrift für Rainer Tetzlaff*. Münster: LIT, S. 336-349.
- O'Donnell, Guillermo (1992): *Delegative Democracy?* (Kellog Institute, Working Paper 172). University of Notre Dame, Ind.
- Oppenheimer, Andrés (2005): "Region May need European-Style Prime Ministers". In: *The Miami Herald*, 24.5. 2005.
- Payne, J. Mark et al. (2002): *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Washington D.C: Johns Hopkins University Press.
- Pérez-Liñán, Aníbal S. (2003): "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad. ¿Hacia un nuevo presidencialismo?". In: *Latin American Research Review* 38, 2, S. 149-164.
- (2005): "Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes. Toward Congressional Supremacy?". In: *Comparative Political Studies* 38, 1, S. 51-74.
- PNUD (2004a): *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Lima: PNUD.
- (2004b): *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas – Compendio Estadístico*. Lima: PNUD <<http://democracia.undp.org/Default.Asp>> (Zugriff: 17.8. 2006).
- Poguntke, Thomas/Webb, Paul (Hrsg.) (2005): *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Smith, Peter H. (2005): *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Valenzuela, Arturo (2004): "Latin American Presidencies Interrupted". In: *Journal of Democracy* 15, 4, S. 5-19.